



# Santé et territorialité: L'assurance maladie et l' "expulsion silencieuse" des familles palestiniennes

Philippe Bourmaud

## ► To cite this version:

Philippe Bourmaud. Santé et territorialité: L'assurance maladie et l' "expulsion silencieuse" des familles palestiniennes. IISMM. Les Palestiniens entre Etat et diaspora. Le temps des incertitudes, Karthala, pp.119-148, 2012, Terres et gens d'islam. halshs-00734935

**HAL Id: halshs-00734935**

**<https://shs.hal.science/halshs-00734935>**

Submitted on 11 Nov 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Santé et territorialité :

l'assurance maladie  
et l'« expulsion  
silencieuse »  
des familles  
palestiniennes

■ Par Philippe Bourmaud

### INTRODUCTION : ENJEUX DÉMOGRAPHIQUES ET STATUT CIVIL DANS LE CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN

La précarité de l'existence des Palestiniens dérive de l'organisation territoriale dans laquelle ces derniers vivent. Cette situation n'est pas le résultat des seules phases chaudes du conflit israélo-palestinien, de la confrontation violente aux couvre-feux et au blocus. Elle se manifeste aussi sur un mode mineur, dans la discrimination subie dans les relations inévitables entretenues avec les administrations publiques israéliennes.

En dépit de l'instauration de l'Autorité palestinienne en 1994, l'État israélien continue d'encadrer militairement, juridiquement et administrativement l'existence de l'ensemble des Palestiniens de l'intérieur, dans la diversité de leurs statuts civils, qu'ils soient citoyens israéliens, Palestiniens de Jérusalem-Est, Palestiniens de Cisjordanie ou Palestiniens de la bande de Gaza. Cette tutelle multiple fait de la population palestinienne le point d'application des objectifs stratégiques de l'État israélien.

Ce dernier envisage notamment les Palestiniens de l'intérieur comme un enjeu démographique, dans une logique d'endiguement dont le principe remonte à l'époque mandataire<sup>1</sup>, mais dont les paramètres chiffrés ont été redéfinis au fil des événements. À de multiples niveaux – national,

1. Sur ce point, nous nous permettons de renvoyer à notre article : « Construction nationale et discrimination au Proche-Orient, de la fin de l'Empire ottoman à nos jours », in *Vingtième Siècle*, n° 103, n° spécial : *Proche-Orient : foyers, frontières et fractures*, juillet-septembre 2009, p. 62-76.

municipal, scolaire ou universitaire –, les institutions israéliennes mesurent le ratio entre Arabes et juifs, ou la proportion des Palestiniens sur la population totale concernée. À l'heure actuelle, deux objectifs politiques principaux sont affichés : maintenir le ratio des Palestiniens par rapport à la population totale au-dessous de 50 % de la population vivant dans l'espace de la Palestine mandataire, et au-dessous de 30 % des résidents de Jérusalem (Est et Ouest)<sup>2</sup>. Ce second seuil est depuis longtemps dépassé mais est loin d'avoir été abandonné<sup>3</sup>. Au contraire, les accords d'Oslo ont repoussé la détermination du statut de Jérusalem à la fin du processus de négociation. Ce n'est donc pas un hasard si l'État israélien et la municipalité de Jérusalem multiplient les faits accomplis depuis le milieu des années 1990, en matière tant de colonisation que de démographie de la ville (voir Carte 11). L'objectif affiché est de miner les revendications palestiniennes sur Jérusalem.

La mise en œuvre de tels objectifs ne laisse pas de poser des problèmes : systématique et ouvertement coercitive, elle constituerait une politique indéfendable, tant politiquement que juridiquement, dans la mesure où elle porte atteinte de façon évidente aux droits fondamentaux des Palestiniens. L'impossibilité à transformer ces objectifs démographiques en politique affichée ou en règle administrative officielle n'empêche pas qu'ils ne soient poursuivis, dans la plus grande opacité. Leur mise en œuvre par des pratiques administratives informelles – autrement dit, par une tendance institutionnelle à la discrimination – se conjugue à l'amateurisme proverbial des administrations israéliennes pour produire un écheveau de procédures et d'exigences bureaucratiques impénétrables pour les usagers palestiniens ; écheveau qui facilite leur disqualification sur tout un registre de droits – droit de résidence mais aussi droits sociaux.

### La famille, une institution stratégique

Dans cette politique informelle des populations, la famille, comme unité de reproduction et de transmission du statut civil, occupe une place centrale. Elle repose sur une communauté étroite d'intérêts, à travers lesquels elle peut être l'objet de pressions extérieures. Les Palestiniens sont ainsi vulnérables à des pressions israéliennes portant sur leurs droits fondamentaux, civils et sociaux.

2. Rapport B'Tselem / HaMoked, *Forbidden Families. Family Reunification and Child Registration in East Jerusalem*, Jérusalem, janvier 2004, p. 2.

3. Les spécialistes palestiniens de la question de Jérusalem interprètent ainsi le plan « Jérusalem 2020 » de la municipalité de Jérusalem essentiellement comme le moyen de transformer radicalement le ratio démographique entre juifs et Arabes dans la ville : le tracé de l'« enveloppe de Jérusalem », qui, d'après ce plan, devrait devenir la nouvelle limite municipale de la ville, engloberait les colonies périphériques tout en retranchant des quartiers de peuplement palestinien, ramenant la population palestinienne à moins de 20 % des habitants : Khaleel Toufakji, « *Colonizing Plans for Jerusalem* », et Jamal Juma', « *The Israeli Concept of Greater Jerusalem* », conférence « *Jerusalem: History of the Future* », université de Bir Zeit, 1<sup>er</sup> et 2 août 2009.

Ces pressions reposent notamment sur l'instrumentalisation des différences de statut civil fondées sur l'éclatement territorial de la population palestinienne. Du point de vue palestinien, les liens de part et d'autre de la Ligne verte, mais aussi entre « l'intérieur » de la Palestine et la diaspora (en particulier la Jordanie voisine), ou encore entre Jérusalem et son arrière-pays, sont un fait têtue et évident. Du point de vue israélien, il y a là des espaces nettement séparés. Les ponts que les liens familiaux peuvent créer entre les Palestiniens résidant dans ces différents espaces représentent au contraire une menace, qu'il importe de contrer : celle de la constitution d'une nationalité transterritoriale et ennemie. Au contraire, la politique poursuivie de façon informelle par les institutions israéliennes tend à faire des mariages entre Palestiniens du même statut une situation normative, et à décourager les unions qui échappent à cette norme.

Pour faire obstacle au danger imaginé d'une nationalité palestinienne unitaire reconstituée par le mariage, les administrations israéliennes favorisent la séparation des différentes catégories de Palestiniens en fonction de leur statut civil. Cette séparation est parfois physique, avec des mesures comme la fermeture de la Ligne verte entre la Cisjordanie ou Gaza et Israël ainsi que Jérusalem-Est ; mais elle est également sociale.

Rien n'illustre mieux l'incidence de cette volonté de séparation socio-territoriale que les mariages entre Palestiniens de statuts différents. Édouard Conte, qui a étudié l'incidence d'une loi israélienne de 2003 gelant les possibilités de regroupement familial pour les couples ainsi formés, montre que ces familles, qu'il nomme « couples biterritoriaux », sont traitées par l'administration israélienne comme une question rigoureusement démographique, en dépit des affirmations répétées qui présentent ces couples comme présentant un risque sécuritaire (Conte, 2005). Le problème, de notre point de vue, est que l'adjectif « biterritorial » semble indiquer que ces familles vivent à cheval sur deux territoires, alors que, en pratique, elles ne choisissent pas librement leur lieu de vie. De surcroît, l'épithète ne prend pas en compte le caractère de système que prend la multiplicité des statuts civils attribuables aux Palestiniens. Nous préférons donc parler de « familles interstitielles » à propos de ces couples, car leurs membres tombent dans les failles du système israélien de gestion des populations palestiniennes, qui les place dans une situation de grande précarité à de nombreux niveaux.

La situation administrative des familles palestiniennes interstitielles ressemble extérieurement à celle des couples binationaux en France (dits couples mixtes). Les deux objets présentent des points communs : la complexité et la précarité grandissantes des circonstances créées par les mariages mixtes donne aux administrations des pays de résidence un moyen de pression, et par là la législation sur le mariage devient l'instrument de politiques restrictives – en l'occurrence un outil de gestion des flux

migratoires<sup>4</sup>. De même, Israël tend de plus en plus à estimer que la population palestinienne est l'équivalent d'une population immigrée, hormis dans les zones sous contrôle de l'Autorité palestinienne. La situation des familles interstitielles est pourtant irréductible à celle des couples mixtes, car leur situation n'est pas réglée par des négociations interétatiques. Elle a été instaurée et est instrumentalisée par l'État israélien pour mieux régner sur une nation divisée et, ces dernières années, pour imposer une séparation unilatérale. Historiquement, elle résulte de la conjonction de trois ordres de faits territoriaux principaux :

- la distinction territoriale opérée par l'État d'Israël au lendemain de la guerre de juin 1967 entre Jérusalem-Est et la Cisjordanie et la bande de Gaza ;
- les modalités d'application de la loi israélienne en matière d'état civil, de citoyenneté et de résidence en Israël et dans les Territoires palestiniens ;
- la dispersion géographique de la population palestinienne de part et d'autre de la Ligne verte et des limites municipales de Jérusalem, qui conduit à des mariages fréquents entre Palestiniens de nationalité ou de statuts civils différents.

Dans ce contexte, les familles interstitielles sont précarisées, parce qu'elles ne rentrent pas dans le moule d'une norme implicite, celle du mariage entre Palestiniens de même statut. Pour les institutions israéliennes, c'est une question politique, et non seulement administrative, car les couples interstitiels représentent des ponts potentiels entre les différentes populations palestiniennes. Ces familles ne constituent pas une population statistiquement ou politiquement négligeable<sup>5</sup>, et la pression fluctuante et imprévisible exercée sur elles par des biais tant légaux que procéduraux a une influence sur les choix matrimoniaux des Palestiniens en général. En revanche, les réponses apportées aux problèmes que ces familles rencontrent sont souvent individuelles et informelles, ce dont attestent nos difficultés à trouver des interlocuteurs pour les entretiens<sup>6</sup>.

4. Rapport B'Tselem /HaMoked (2004), p. 3.

5. On ne dispose pas d'évaluation statistique fiable du nombre de ces familles. Le chiffre approximatif de 10 000 couples a été évoqué lors de nos entretiens, à partir d'une évaluation du nombre des demandes de regroupement familial, qui s'élève à 15 000 personnes, mais inclut aussi bien les conjoints palestiniens de Cisjordanie et de Gaza que les conjoints étrangers (Conte, 2005). Toutefois, tous les ménages ne demandent pas ce regroupement, c'est pourquoi ce chiffre nous semble nettement inférieur à la réalité.

6. Dans le cadre de notre travail, nous avons mené une série de 14 entretiens semi-directifs durant les mois d'été 2005, dont 9 avec des membres de familles interstitielles (8 couples Palestiniens de Jérusalem-Est + Palestinien de Cisjordanie, 1 couple Palestinien israélien + Palestinien de Cisjordanie), 2 avec des responsables d'associations engagées dans le conseil juridique aux Palestiniens de Jérusalem-Est, 1 avec un responsable du ministère palestinien de la Santé, 1 avec un directeur (palestinien de Jérusalem-Est) de clinique Clalit à Jérusalem, naguère employé au service des cartes d'identité au ministère israélien de l'Intérieur, et 1 avec une journaliste palestinienne de Jérusalem-Est. En dépit de ce décompte, il ne s'agit pas d'un échantillon représentatif. Les familles interstitielles hésitent à évoquer leur situation, de crainte que leur témoignage ne se retourne contre elles : nous avons dû compter sur les couples connus de nous et disposés à répondre à nos questions, qui ne constituent en rien une population typique. Il ne s'agissait pas non plus de viser à présenter une casuistique exhaustive, car le sort des familles interstitielles face à l'administration israélienne est éminemment imprévisible, et les récits que nous avons recueillis ne se traduisent pas intégralement à une procédure fixe, mais portent la trace d'initiatives individuelles de fonctionnaires. Nous ajoutons que ce travail doit beaucoup à nos discussions répétées avec D. et I., autre couple interstitiel que nous remercions chaleureusement.

## **Accouchement et précarité statutaire**

Un des moments où le risque de précarisation est le plus grand pour les familles interstitielles est celui de la transmission du statut, autrement dit l'intervalle de l'accouchement à l'enregistrement du nouveau-né à l'état civil. De fait, la naissance d'un enfant au sein d'un tel couple cause de grandes difficultés, tant avec le ministère israélien de l'Intérieur qu'avec le système israélien d'assurance maladie, et peut aboutir à un déclassement statutaire.

Les Palestiniens de l'intérieur naissent désormais en grande majorité dans un environnement médicalisé. Les hôpitaux ont alors un rôle de courroie de transmission administrative : ils transmettent les informations sur la naissance aux services de l'état civil, dont le ministère israélien de l'Intérieur a le monopole, tant en Israël qu'à Jérusalem, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. L'accouchement n'est donc pas seulement un acte médical, mais il est un moment crucial dans la gestion des populations par l'administration israélienne.

C'est vrai en particulier à Jérusalem, où les hôpitaux sont majoritairement intégrés dans le système israélien d'assurance maladie. Ce dernier fonctionne alors de conserve avec l'appareil sécuritaire, au service des objectifs démographiques israéliens. L'étude des processus qui sont mis en branle lors des accouchements au sein des familles interstitielles illustre à la fois l'importance de l'articulation informelle des administrations dans la poursuite d'objectifs politiques démographiques et la réactivité des populations concernées. Les familles dont il est question ici recherchent en effet des arrangements et des moyens d'action face à l'administration ; mais l'efficacité de leurs actions va décroissant avec le temps.

Pour clarifier leur situation, il nous faut distinguer tout d'abord la matrice réglementaire et institutionnelle qui place les familles interstitielles palestiniennes dans une situation de précarité structurelle. Nous verrons ensuite comment les institutions de protection sociale israélienne participent, à travers les circonstances d'un accouchement, à la production de l'incertitude. Alors seulement pourrons-nous expliquer les raisons d'être des accommodements et autres stratégies de contournement adoptés par ces familles.

## **LA MATRICE ET INSTITUTIONNELLE DE LA PRÉCARITÉ**

Dans l'espace de la Palestine historique, il existe une inégalité de droits et de possibilités d'accès au système de soins pour les Palestiniens en fonction des différents statuts civils qui leur sont attribués. Ceux-ci sont imposés par l'administration israélienne selon des critères territoriaux, distinguant entre :

- les Palestiniens citoyens d’Israël, officiellement dénommés « Arabes israéliens » ;
- les Palestiniens de Jérusalem-Est, considérés par l’administration israélienne comme résidents permanents d’Israël ;
- les Palestiniens résidents de Cisjordanie et de la bande de Gaza, rattachés à une localité sur leurs papiers d’identité ;
- les Palestiniens de la diaspora, résidents ou citoyens de pays tiers, considérés comme palestiniens par les services israéliens de l’immigration et des frontières (Conte, 2005).

La création de ces statuts date de 1967. Au lendemain de la guerre des Six Jours, le gouvernement israélien a opéré une distinction entre Jérusalem annexée d’une part, où le droit national israélien est appliqué, et la Cisjordanie et la bande de Gaza occupées d’autre part, où des ordres militaires prévalent. La signature des accords d’Oslo a conforté l’existence de ces différents statuts, dans la mesure où le règlement de la question de Jérusalem n’a pas fait l’objet de négociations diplomatiques immédiates et a été séparé des discussions sur les Territoires occupés. De plus, les frontières internes et enclaves territoriales se sont multipliées au fur et à mesure de l’application des accords de paix – confortant, sur le terrain, la réalité de ces statuts.

L’attribution de ces différents statuts se fait à la naissance, que l’enfant naisse en territoire palestinien ou israélien. Elle dépend du service de l’état civil et de cartes d’identité du ministère israélien de l’Intérieur<sup>7</sup>. Depuis sa création en 1993-1994, l’Autorité palestinienne n’a presque aucun poids dans ce processus. Son unique prérogative – très symbolique – consiste en la distribution des cartes d’identité aux Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza qui en font la demande. L’Autorité palestinienne refuse parfois de le faire pour des raisons politiques<sup>8</sup>.

En fonction de leur statut civil, les Palestiniens jouissent de droits réels inégaux : si certains jouissent d’une citoyenneté pleine et entière garantie par un État souverain et peuvent circuler librement dans tout l’espace territorial d’Israël, à Jérusalem-Est ainsi que dans la majeure partie des Territoires occupés, d’autres voient leur existence conditionnée par un système d’autorisation de circulation qui, associé à la multiplication des barages militaires israéliens en Cisjordanie, encourage leur confinement géographique dans des enclaves.

L’inégalité de droits civils entre Palestiniens se traduit également sur le plan des services sociaux, notamment médicaux, puisque le système de soins israélien est perçu plus favorablement que son équivalent palestinien par les Palestiniens eux-mêmes<sup>9</sup>. Cette situation fait que, dans les représentations collectives, les Palestiniens d’Israël se situent au sommet de la

7. Rapport B’Tselem / HaMoked, *Perpetual Limbo. Israel’s Freeze of Unification of Palestinian Families in the Occupied Territories*, Jérusalem, juillet 2006, p. 5.

8. Voir *infra*.

9. Sayed Kayusha, « *Speaking in Tongues* », *Ha’aretz*, 9 juillet 2005.

pyramide, tandis que les Palestiniens de la bande de Gaza et de la Cisjordanie se retrouvent en bas de la hiérarchie.

### **D'une différence de statuts à des inégalités de droits**

Les Palestiniens d'Israël sont des citoyens de l'État et jouissent, à ce titre, des mêmes droits civils et politiques que les citoyens juifs israéliens<sup>10</sup>. En matière de protection sociale, ils sont également sur un pied d'égalité avec la population juive (Rosenhek, 2002), notamment depuis l'universalisation du système de couverture médicale en 1995 (Chinitz, Shalev, Galai et Israeli, 1998). Leur statut civil (la citoyenneté israélienne) est automatiquement transféré à leurs enfants et conservé si l'individu se marie avec un Palestinien de statut distinct. Dans le cas d'un mariage avec un Palestinien d'un autre statut, leurs droits sociaux ne sont pas affectés. La seule question à laquelle ils sont confrontés si leur conjoint est de Cisjordanie, de Gaza ou de l'étranger est de trouver un lieu où vivre ensemble<sup>11</sup>.

De leur côté, les Palestiniens de Jérusalem-Est jouissent, depuis 1967, du statut de résident permanent de l'État d'Israël. Ce statut est distinct de celui des citoyens israéliens. Il relève de la loi israélienne sur l'entrée en Israël de 1952, et non de la loi sur la citoyenneté israélienne adoptée en même temps (Maalouf-Monneau, 2005). Les Palestiniens de Jérusalem-Est sont ainsi mis sur le même plan que les *olim*<sup>12</sup> en attente de naturalisation et les ressortissants étrangers venant s'installer en Israël. Ils ne peuvent légalement bénéficier de la citoyenneté de l'État d'Israël – dont ils ne veulent de toute façon pas pour des raisons politiques. Ils ont droit, en revanche, à la sécurité sociale israélienne, et sont, de ce fait, rattachés à l'Institut d'assurance nationale (IAN)<sup>13</sup>. Le statut de résident permanent dont ils bénéficient peut être révoqué par le ministère israélien de l'Intérieur. Le retrait définitif de la carte d'identité débouche sur l'assignation d'un numéro d'identité correspondant à une ville de Cisjordanie ou de la bande de Gaza – et donc sur l'attribution d'un statut juridique « moindre ». La transmission du statut de résident permanent aux enfants n'est automatique que si les deux conjoints en jouissent.

Les conditions de transmission pour les couples interstitiels se sont considérablement durcies depuis 1996. Les autorités israéliennes exigent d'eux qu'ils démontrent que leur « centre de vie » est bien situé en Israël ou à Jérusalem. Or la notion de « centre de vie » est équivoque et constitue, par son opacité même, un instrument de pression et de contrôle sur les

10. Cela n'a pas toujours été le cas : voir chap. 9 de cet ouvrage, « La sphère associative palestinienne en Israël : entre protestation nationale et négociation citoyenne ».

11. Si le mariage a lieu avec un Palestinien de Jérusalem-Est, qui jouit du statut de résident permanent d'Israël, la question ne se pose pas. Voir *infra*.

12. Terme désignant les personnes d'ascendance juive venant faire leur *aliya* (littéralement, « montée ») et s'installer en Israël.

13. Voir *infra*.



familles interstitielles pour l'État d'Israël<sup>14</sup> (voir Tableau 1). Le critère de « centre de vie » a notamment été utilisé par le ministère israélien de l'Intérieur pour retirer à des Palestiniens de Jérusalem-Est leur carte d'identité, ce qui les réduisait à une situation d'illégalité à Jérusalem-Est. Cette tendance a été qualifiée d'« expulsion silencieuse » par les organisations de défense des droits des Palestiniens.

L'existence d'une Autorité palestinienne a changé la donne. Investie, en vertu de l'accord Gaza-Jéricho du 4 mai 1994, du pouvoir et de la responsabilité de délivrer des passeports et des cartes d'identité palestiniens, elle est en fait privée de l'essentiel de ces prérogatives. L'État israélien conserve en effet le monopole de l'état civil et, par conséquent, de l'enregistrement des naissances et de l'assignation d'un statut civil aux nouveau-nés. La seule marge de manœuvre qui reste à l'Autorité palestinienne est celle de refuser aux Palestiniens ces documents. Elle en fait usage face à l'expulsion silencieuse.

En effet, face à celle-ci, les responsables palestiniens ont fait une analyse politique : il s'agit non pas de mesures de contrôle tatillonnes pour des raisons réglementaires, mais bien d'une orientation politique d'ensemble. L'objectif que les responsables palestiniens y discernent est démographique, à savoir de contenir les chiffres de la population palestinienne à Jérusalem-Est, dans l'attente du règlement du statut de cette zone au terme des négociations de paix. La réponse de l'Autorité a donc été d'utiliser ses maigres prérogatives pour faire face : elle a refusé de délivrer des cartes d'identité palestiniennes aux personnes privées de leur carte d'identité hiérosolomytaine. Cela revient à retirer toute liberté de mouvement à ces dernières, l'idée étant de dissuader l'administration israélienne de multiplier le nombre de personnes ainsi placées dans une situation invivable.

Les Palestiniens de la Cisjordanie et de la bande de Gaza sont titulaires d'une pièce d'identité délivrée par l'Autorité palestinienne<sup>15</sup>. Le statut de résident palestinien se transmet de façon automatique par filiation (Conte, 2005). Il est cependant le moins « enviable » de tous ceux qui existent : pour ses bénéficiaires, il est synonyme de difficultés de déplacement, de quasi-interdiction de sortie du territoire et de faiblesse du système de protection sociale. De fait, les Palestiniens de la Cisjordanie et de la bande de Gaza ont subi une perte croissante de mobilité depuis 1991, d'abord du fait de la clôture électrifiée mise en place autour de Gaza, puis de l'imposition d'un système de permis pour se rendre en Israël et à Jérusalem-Est<sup>16</sup>, mais aussi pour voyager en

14. Voir *infra*.

15. Voir chap. 3 de cet ouvrage, « Entre gouvernement et mise à distance des Palestiniens des territoires : les paradoxes d'un système d'encartement pluriel ».

16. Rapport B'Tselem/HaMoked, *Ground to a Halt. Denial of Palestinians' Freedom of Movement in the West Bank*, Jérusalem, août 2007, p. 7.

Tableau 1

<b>Principales décisions relatives à la citoyenneté ou au droit de résidence pour les Palestiniens vivant en Israël, à Jérusalem-Est, en Cisjordanie et à Gaza</b>	
Dates	Contenus
14 juillet 1952 : loi sur la citoyenneté israélienne	La citoyenneté israélienne s'acquiert de deux manières : – par éligibilité pour la loi du retour (pour les personnes d'origine juive du monde entier) ; – par descendance de citoyens israéliens enregistrés lors du recensement de 1949 (pour les Palestiniens de citoyenneté israélienne). La citoyenneté israélienne se transmet automatiquement par filiation.
14 juillet 1952 : loi d'entrée en Israël	Le séjour en Israël pour les non-Israéliens est conditionné à la possession : – d'un visa d'entrée d'une période indéterminée (de 5 jours à 3 ans) ; – ou d'une carte de résident permanent (révocable).
1974 : règles d'entrée en Israël	La carte de résident permanent est révocable dans trois cas : – résidence hors d'Israël pendant une période continue supérieure à 7 ans (aujourd'hui, la période est de 3 ans et 10 jours à l'étranger, et 7 ans pour la Cisjordanie et Gaza) ; – naturalisation dans un pays étranger ; – obtention du statut de résident permanent d'un autre pays.
1991	Première fermeture d'Israël et de Jérusalem-Est aux Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza non munis de permis.
Mars 1993	Fermeture définitive d'Israël et de Jérusalem-Est aux Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza non munis de permis.
1995 : loi de citoyenneté palestinienne	L'acte de délivrance des cartes d'identité et des passeports pour les Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza est du ressort exclusif de l'Autorité palestinienne.
1996	Révocabilité du statut de résident permanent d'Israël si le « centre de vie » se trouve hors d'Israël, Jérusalem-Est incluse. Le centre de vie est établi en considération des lieux de travail, résidence, éducation des enfants et accès aux services sociaux notamment.
1997	Instauration du droit d'écoute, laissant 45 jours aux personnes déchues de leur statut de résident permanent pour contester la décision de retrait de leur carte de résident.
Octobre 1999	Instauration d'une procédure de recouvrement du statut de résident permanent si le retour en Israël du requérant s'est produit avant péremption de sa carte de résident (retrait de sa carte) et s'il réside continuellement en Israël (par conséquent, à l'exclusion de la Cisjordanie et de Gaza) pendant une période de 27 mois.
2000-2001	Suspension, sauf exception, de l'octroi des permis autorisant les Palestiniens à se rendre en Israël et à Jérusalem-Est.

Source : D'après Maalouf-Monneau, 2005.

Cisjordanie<sup>17</sup>. Leurs difficultés de déplacement se sont accompagnées, en outre, d'une détérioration de leurs conditions de vie. Ajoutons que les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza ne sont pas couverts par un système de protection sociale obligatoire ou même dominant<sup>18</sup>, ce qui fait qu'une grande partie d'entre eux ne cotise à aucun système d'assurance maladie<sup>19</sup>. Ceux qui sont couverts le sont par le biais des contrats de travail qui donnent accès soit à des assurances privées (qui renvoient vers des cliniques considérées comme de qualité), soit à un système d'assurance public (qui permet le remboursement des soins dans les hôpitaux et dispensaires gouvernementaux ainsi que dans les principaux hôpitaux de Jérusalem-Est)<sup>20</sup>.

Enfin, certains Palestiniens détiennent une nationalité étrangère qui leur permet de bénéficier à la fois de droits politiques et d'une protection diplomatique. En tant que ressortissants étrangers installés sur le territoire israélien, ces Palestiniens bénéficient aussi (s'ils le souhaitent) des droits sociaux de l'État d'Israël. Toutefois, ils rencontrent généralement des difficultés pour entrer sur le territoire israélien, face à l'administration israélienne des frontières qui voit en eux une forme de menace démographique, en particulier celle du retour subreptice de ceux qui, lors des guerres de 1948 mais aussi de 1967, avaient quitté la Palestine.

La hiérarchie de ces situations est connue des Palestiniens d'Israël, de Jérusalem-Est, de Cisjordanie et de Gaza et influe sur les stratégies individuelles. Elle est loin de concorder avec leur sociabilité : de nombreux Palestiniens de Jérusalem-Est vivent ou travaillent en Cisjordanie. Si les Palestiniens israéliens se sont vu interdire l'accès aux zones sous contrôle de l'Autorité palestinienne, ils sont à nouveau autorisés à séjourner dans certaines d'entre elles depuis l'été 2009, et notamment à y faire des courses. Sauf interdiction effective, ces différentes populations maintiennent dans la mesure du possible des liens et se conçoivent comme un seul ensemble national. À partir de 1967, c'est très majoritairement au sein de cet ensemble que les Palestiniens de l'intérieur ont choisi leurs conjoints. Les couples interstitiels sont devenus particulièrement nombreux là où il y avait contiguïté de peuplement entre des populations de statuts différents : ainsi entre Jérusalem-Est rattachée à Israël et le reste de la Cisjordanie ; entre le nord-ouest de la Cisjordanie et les villages et bourgs arabes du Triangle ; ou entre le sud de la Cisjordanie, autour d'Hébron, et les communautés bédouines des environs de Beer Sheva. Un certain ethnoclocalisme a continué de jouer un rôle dans les choix conjugaux, mais on trouve aussi des

17. *Ibid.*, p. 24-27, 31-64.

18. Le système mis en place par le gouvernement militaire israélien était opaque et assurait, outre le cotisant, un nombre variable d'ayants droit en fonction de définitions de la famille plusieurs fois modifiées. Rapport d'Al-Haq, *An Ailing System : Military Government Health Insurance in the Occupied Palestinian Territories*, Ramallah, 1992, p. 36-38.

19. Rapport de la Rand Corporation, *Strengthening the Palestinian Health System*, 2005, p. 21.

20. Entretien avec Deeb F. Ahmed, Ramallah, 24 juillet 2005. Rapport de la Rand Corporation, *ibid.*

couples interstitiels comprenant des Palestiniens de Gaza, de Jaffa, de Haïfa ou de Galilée. Les stratégies matrimoniales ont pu être le moyen d'affirmer une identité palestinienne et, à ce titre, elles ont été généralement vues d'un mauvais œil par l'administration israélienne.

Les mariages entre Palestiniens de statut différent posent constamment la question de savoir comment vivre sous le même toit sans perdre les droits civils et sociaux afférant au statut le plus protecteur, dans un contexte politique et administratif changeant. Les familles concernées doivent procéder à des demandes de regroupement familial si les deux membres du couple souhaitent bénéficier des mêmes droits politiques et transmettre le bénéfice de ceux-ci à leur progéniture. De plus, le regroupement familial facilite grandement l'accès aux mêmes droits sociaux. Dans la quasi-totalité des cas, le regroupement familial est désiré dans le sens le plus bénéfique pour l'ensemble des membres de la famille. Étant donné la hiérarchie des statuts existant, les demandes de regroupement les plus fréquentes proviennent des Palestiniens d'Israël et de Jérusalem-Est mariés à des Palestiniens de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.

### **Statut civil et regroupement familial : une insécurité croissante**

Le regroupement familial entre Palestiniens de statut distinct a longtemps été chose courante pour les autorités israéliennes – notamment pour le ministère de l'Intérieur, compétent en la matière<sup>21</sup>. La condition première d'obtention du droit au regroupement familial est l'accord des services de renseignement civil et militaire. Un passé chargé d'une arrestation ou d'une appartenance à une organisation « terroriste » peut ainsi gravement nuire au devenir de la demande du requérant palestinien. En pratique, les refus pour « raisons de sécurité » ont été – et sont toujours – plutôt rares, car les Palestiniens, qui ont intériorisé les critères d'attribution des Israéliens, ne prennent pas la peine de remplir un dossier s'ils ont un passé « lourd »<sup>22</sup>. De fait, entre 1967 et 1994, les demandes de regroupement familial ont, d'abord et avant tout, été traitées selon la règle de la primauté au statut du mari : les requêtes réalisées par les maris au bénéfice de leurs épouses ont généralement été accordées, tandis que celles qui ont été faites au bénéfice des époux ont été refusées. L'argument invoqué pour justifier cette différence de traitement part de la conviction que « la femme [arabe] suit son époux » (Conte, 2005). Cet argument, d'inspiration culturaliste, n'a eu qu'une incidence limitée sur la vie des couples interstitiels jusqu'au début des années 1990, dans la mesure où les époux palestiniens de statut différent pouvaient encore librement décider de leur lieu de résidence commun.

21. La question du regroupement familial est également abordée dans le chap. 2 de cet ouvrage, « Les déplacés de 1967 : des réfugiés en devenir ? ».

22. Rapport B'Tselem/HaMoked (2006), p. 17.

Les choses ont changé à partir de la signature des accords d'Oslo et de la mise en place d'un système israélien de permis de circulation<sup>23</sup> : Jérusalem-Est et le territoire de l'État d'Israël sont alors devenus inaccessibles aux Palestiniens de la Cisjordanie et de la bande de Gaza sans autorisation<sup>24</sup>, tandis que la procédure du regroupement familial servait d'outil politique et sécuritaire aux Israéliens. C'est que, pour l'État d'Israël, l'enjeu à Jérusalem-Est consiste à limiter le nombre des bénéficiaires du statut de résident permanent, afin de maintenir dans la ville un ratio démographique à l'avantage de la population juive au détriment de la population palestinienne (Conte, 2005). Dans les années 1996-1999, le ministère israélien de l'Intérieur a donné un tour de vis, qui s'est traduit par une forte augmentation du nombre de retraits de la carte d'identité à des Palestiniens de Jérusalem-Est, suspectés pour des raisons diverses de ne plus vivre et travailler en Israël (Maalouf-Monneau, 2005). Cette politique n'en était pas une au sens où il s'agissait de procédures purement administratives. Toutefois, la décision du ministre israélien de l'Intérieur, Anatoli Chtcharanski, d'y mettre fin en 1999 a montré, s'il en était besoin, que toute cette activité administrative répondait bien à un objectif politique, mais délégué par le gouvernement à des fonctionnaires.

Ainsi, à partir du début de la décennie 1990, la procédure de réunification familiale s'est considérablement durcie pour les Palestiniens, notamment pour les résidents de Jérusalem-Est. Le nombre de documents exigés par le ministère israélien de l'Intérieur pour la composition des dossiers a augmenté ; les étapes intermédiaires exigées se sont multipliées (par exemple, la nécessité d'obtenir, au préalable, un visa de séjour en Israël pour les Palestiniens désirant rejoindre leur conjoint à Jérusalem-Est) ; et les délais d'attente se sont allongés<sup>25</sup>. Beaucoup de familles interstitielles palestiniennes se sont alors retrouvées soit en marge du droit, soit plongées dans des situations d'incertitude le temps du traitement de leur dossier.

Depuis mai 2002, le flou juridique s'est encore accentué, dans la mesure où aucune demande de réunification familiale n'est examinée : l'État hébreu a, en effet, décidé du gel intégral de la procédure d'attribution de ce droit, peu après la reprise des combats armés avec les Palestiniens. En outre, un amendement de 2003 relatif à la loi israélienne d'entrée sur le territoire national a officialisé la suspension du traitement des demandes de regroupement familial. Ainsi, à Jérusalem-Est comme dans les Territoires palestiniens, les membres d'une même cellule familiale peuvent avoir des

23. Voir chap. 3 de cet ouvrage, « Entre gouvernement et mise à distance des Palestiniens des territoires : les paradoxes d'un système d'encartement pluriel ».

24. Les mariages de complaisance entre Palestiniens de Cisjordanie et Palestiniens israéliens se sont alors indubitablement multipliés en réaction à la politique imposant aux Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza la demande préalable de permis pour se rendre en Israël et à Jérusalem. Ils sont principalement le fait d'ouvriers des Territoires, naguère employés par des entreprises israéliennes et désormais empêchés de gagner leur lieu de travail (Conte, 2005).

25. Rapport B'Tselem/HaMoked (2006), p. 11-13.

statuts juridiques distincts, certains des enfants dépendant du statut du père et les autres du statut de la mère<sup>26</sup>.

Parallèlement au gel de la procédure du regroupement familial, les familles interstitielles se sont de plus en plus retrouvées face à une impossibilité légale de vivre ensemble sous un même toit. Cela est particulièrement vrai des couples demandant le regroupement en Israël et à Jérusalem-Est.

### **L'impossible vie conjugale (1) : les résidents de statuts différents**

Pour les Palestiniens d'Israël dont le statut est intangible, l'accès du conjoint à une vie commune en Israël a longtemps été un droit (dans les limites imposées par les considérations de sécurité). Mais, depuis 2002, les Palestiniens d'Israël ne peuvent plus faire venir à leurs côtés leurs conjoints résidents de la Cisjordanie ou de la bande de Gaza, puisque aucun dossier de regroupement familial n'est désormais plus traité. Simultanément, depuis octobre 2000, l'État israélien a interdit à l'ensemble des ressortissants israéliens de s'établir durablement, et même d'entrer temporairement, dans les zones A et B des Territoires palestiniens placées sous le contrôle civil de l'Autorité palestinienne – pour des raisons dites de sécurité<sup>27</sup>. De toute façon, à supposer que les regroupements familiaux en direction des Territoires palestiniens soient autorisés, les Palestiniens d'Israël poseraient inévitablement la question très politique de la double nationalité. Par conséquent, les couples interstitiels comprenant des Palestiniens d'Israël n'ont d'autre possibilité que de s'établir dans les zones C de la Cisjordanie (et de la bande de Gaza jusqu'à l'évacuation de celle-ci par Israël en 2005). Ces zones, qui sont intégralement placées sous le contrôle de l'armée israélienne, regroupent des colonies de peuplement israéliennes illégales au regard du droit international, ainsi que des espaces ruraux inhabités, dans lesquels les Palestiniens n'obtiennent que rarement l'autorisation de construire.

Pour les Palestiniens de Jérusalem-Est mariés à des conjoints de Cisjordanie ou de la bande Gaza, trouver un moyen de résider ensemble dans la légalité est également devenue chose difficile, dès lors que le traitement des demandes de réunification familiale s'est durci. Dans les années 1990, les conditions mises par l'État d'Israël au regroupement familial entre conjoints issus des Territoires palestiniens et de Jérusalem-Est

26. Pour une analyse détaillée de cette décision, voir Conte, 2005, et Nikfar, 2005.

27. L'accord intérimaire israélo-palestinien du 28 septembre 1995 distingue trois catégories de territoires en Cisjordanie (hors Jérusalem-Est) et dans la bande de Gaza : les zones A, sous contrôle civil et sécuritaire de l'Autorité palestinienne ; les zones B, sous contrôle civil palestinien mais sous contrôle sécuritaire israélien ; et les zones C, sous contrôle total, civil et sécuritaire, de l'État d'Israël. Voir également chap. 3 de cet ouvrage, « Entre gouvernement et mise à distance des Palestiniens des territoires : les paradoxes d'un système d'encartement pluriel ».

se sont durcies. Cette évolution interdisait une vie commune à Jérusalem, sauf à risquer la prison pour celui des conjoints qui détenait une carte d'identité palestinienne et aurait séjourné sans permis à Jérusalem. Dans le même temps, les individus détenteurs du statut de résident permanent en Israël étaient menacés de perdre leur carte et les droits y afférents, s'ils venaient à quitter Jérusalem-Est durablement, ou même quelques années durant. Plus, l'administration israélienne a progressivement considéré que tout individu qui n'avait plus Jérusalem pour « centre de vie » pouvait se voir instruire une procédure administrative à son encontre, dont le débouché ultime (sept années plus tard) pouvait être la révocation du droit à la résidence permanente et la perte du numéro d'identité qui l'accompagne<sup>28</sup>. Par « centre de vie », les autorités israéliennes entendent, de manière labile, le lieu de résidence, mais aussi de travail, d'éducation des enfants, d'accès aux soins, de paiement des impôts locaux, et d'autres activités encore pour lesquelles l'administration pouvait demander des justificatifs.

### **L'impossible vie conjugale (2) : la situation évolutive des conjoints étrangers**

La situation la plus difficile a été un temps celle des familles interstitielles composées d'un Palestinien résident de la Cisjordanie ou de la bande de Gaza et d'un Palestinien « étranger ». Depuis 2006, en effet, les gouvernements israéliens successifs ont systématiquement refusé l'octroi de visas de tourisme aux conjoints de ces couples dotés d'un passeport étranger. Cette politique restrictive a conduit aux départs contraints d'une bonne partie de ceux qui s'étaient installés en zone A d'autonomie palestinienne aux côtés de leur époux ou épouse<sup>29</sup>. Les premiers à quitter les Territoires palestiniens ont été ceux qui étaient dotés d'un capital économique ou d'un passeport (américain ou européen) garantissant une large liberté de mouvement. Certains, principalement des Palestiniens de la diaspora<sup>30</sup>, ont demandé le regroupement familial vers les territoires placés sous autonomie palestinienne. Cela suppose qu'ils acceptent de perdre le bénéfice des droits qu'ils détiennent s'ils entrent en Israël avec un visa. Les gouvernements occidentaux qui ont eu des ressortissants directement affectés par ces mesures ont protesté contre l'État d'Israël, mais leurs remontrances n'ont d'abord pas suffi à freiner ce qui apparaît comme une nouvelle « expulsion silencieuse » de population hors de Palestine. Toutefois, devant l'ampleur de la protestation internationale, les services israéliens de l'immigration ont

28. Entretien avec S., Ramallah, 16 juillet 2005 ; entretien avec Rafoul, employé de la St Yves Society, Jérusalem, 22 août 2005 ; Rapport B'Tselem/HaMoked, *The Quiet Deportation. Revocation of Residency of East Jerusalem Palestinians*, avril 1997, p. 6 et p. 11.

29. Benjamin Barthe, « Les cas d'étrangers d'origine palestinienne refoulés par les douanes israéliennes se multiplient » (septembre 2006), *Palestine. Une nation en morceaux*, Éditions du Cygne, Paris, 2009, p. 91-93.

30. B'Tselem/HaMoked (2006), p. 6.

Tableau 2

<b>Évolution de la législation et de la pratique relatives au regroupement familial des conjoints palestiniens en vue de devenir citoyen israélien ou résident permanent d'Israël</b>	
Dates	Contenus
Juin 1967 - mars 1994	Pour l'octroi du droit de résidence permanente en Israël, règle de primauté du statut du mari, selon laquelle « chez les Arabes, la femme suit son époux ».
Mars 1993	Extension du système des permis aux conjoints de résidents permanents immatriculés comme résidents de Cisjordanie et de Gaza.
1993	Introduction de quotas annuels pour les regroupements familiaux vers Israël, initialement à l'endroit des conjoints originaires de pays étrangers.
Mars 1994	Ouverture de la possibilité de regroupements familiaux pour les époux palestiniens de Cisjordanie et de Gaza de femmes résidentes permanentes, sous trois conditions : – le mariage doit être prouvé ; – le candidat au regroupement familial ne doit pas présenter un dossier sécuritaire défavorable ; – les conjoints doivent habiter à Jérusalem.
1995	Extension du système des quotas de regroupement familial aux zones A sous contrôle total de l'Autorité palestinienne
Juin 1997	Suspension de la délivrance de permis de résidence en Israël pour les conjoints palestiniens de Cisjordanie et de Gaza pendant la période d'examen des demandes de regroupement familial. Instauration d'une procédure graduée d'accès au statut de résident permanent par regroupement familial pour les Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza, par étapes successives : – visa temporaire (en général d'un an) ; – visa annuel (en théorie renouvelé deux fois) ; – résidence temporaire A/5 (d'une durée de 2 ans 1/4) ; – résidence permanente.
12 mai 2002 : ordre suspensif du gouvernement israélien	Gel de toutes les procédures en vue du regroupement familial d'époux palestiniens de Cisjordanie et de Gaza ou originaires d'autres pays arabes. Les nouvelles demandes de regroupement familial ne seront dorénavant pas examinées. Les personnes disposant d'une autorisation temporaire de résidence (visa ou carte de résident temporaire) sont maintenues dans leur statut présent pour une durée indéterminée, sous réserve de respecter les conditions légales du séjour en Israël.
31 juillet 2003 : loi de citoyenneté et d'entrée en Israël	(Disposition temporaire) Sanction légale du gel des procédures de regroupement familial décidé à compter du 12 mai 2002. La loi, provisoire, a été continuellement prorogée depuis lors.
Mai 2005	Modification de l'application de la loi du 31 juillet 2003 : examen des demandes de regroupement familial au bénéfice des femmes de plus de 25 ans et des hommes de plus de 35 ans.

Sources : D'après Conte, 2005, et Maalouf-Monneau, 2005.



dû réviser leur politique au bout de plus d'un an : les conjoints étrangers de Palestinien ont aujourd'hui la possibilité de se déclarer d'emblée mariés à un résident des territoires sous autorité palestinienne et d'obtenir un visa d'un an, qui, cependant ne leur donne théoriquement accès ni à Israël ni à Jérusalem-Est<sup>31</sup> (voir Tableau 2) .

Ainsi, les cas de familles palestiniennes qui ne peuvent avoir de vie commune en vertu du droit israélien se multiplient. Au-delà des enjeux démographiques qui ont conduit le gouvernement israélien à bloquer les demandes de réunification familiale depuis 2002, les pratiques de l'administration israélienne font apparaître que le regroupement familial est un moyen de pression sur les Palestiniens. Le ministère de l'Intérieur, qui est au fait de la situation personnelle de chaque famille interstitielle, n'intervient ainsi pas systématiquement contre les couples se situant dans l'illégalité ou en marge du droit – du moins, pas de façon officielle<sup>32</sup>. Cependant, l'incertitude qui résulte de la labilité dans l'application et l'interprétation des textes de lois israéliens concourt à vider de son contenu toute idée d'un espace commun palestinien non seulement de part et d'autre de la Ligne verte, mais aussi à l'intérieur des Territoires occupés (Maalouf-Monneau, 2005).

Au-delà, les difficultés croissantes que les Palestiniens de Jérusalem-Est mariés à des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza rencontrent donnent aux couples interstitiels un caractère de « repoussoir ». La tendance est alors à l'évitement de ce type d'unions, celles-ci pouvant s'avérer périlleuses pour les détenteurs de la carte de résident<sup>33</sup>. Les pratiques des administrations israéliennes conduisent donc, de façon partiellement informelle, à ce que les liens entre Palestiniens rattachés à des territoires différents de par leur statut civil se distendent (Conte, 2005).

31. La politique israélienne d'octroi de visas pour les personnes désirant séjourner dans les territoires sous autorité palestinienne est mouvante, bien que les accords qui ont suivi Oslo affirment sans ambiguïté l'obligation faite à Israël de ne pas distinguer entre ces territoires et Israël dans l'octroi des visas. À l'été 2009, les services de l'immigration au pont Allenby ont commencé à délivrer des visas valables « pour l'Autorité palestinienne seulement », et à les délivrer, notamment, aux voyageurs d'origine palestinienne venant rendre visite aux leurs dans les zones sous autonomie ou plus généralement située du côté « palestinien » du mur de séparation, ainsi qu'à certaines personnes venant spécifiquement travailler dans ces régions. L'administration israélienne s'est rapidement et publiquement divisée face au bien-fondé de ces visas, dont le principe est difficilement applicable. Cette procédure, appliquée à l'heure où ces lignes sont rédigées (octobre 2009), est susceptible d'être retirée à l'avenir, du fait des protestations qu'elle suscite et des situations parfois absurdes qu'elle crée ; mais elle illustre une tendance à instaurer unilatéralement une frontière en Cisjordanie, valable pour les Palestiniens mais non pour les Israéliens, sans résoudre au préalable les multiples questions que poserait l'existence d'une telle frontière.

32. Entretien avec S., Ramallah, 16 juillet 2005.

33. Entretien avec N. M., Ramallah, 20 juillet 2005.

## **LA SANTÉ AU CŒUR DES POLITIQUES ISRAÉLIENNES DE CONTRÔLE**

Les réactions des institutions israéliennes face aux couples interstitiels à enfants donnent à voir la nature informelle des pratiques de différentes administrations israéliennes à l'égard des Palestiniens de différents statuts. Elles montrent de surcroît que l'informalité de ces pratiques est instrumentale : elle sert plus efficacement des objectifs politiques discriminatoires que ne le feraient des décisions formelles et publiques. Toutefois, la thèse de l'instrumentalisation des statuts des Palestiniens, et notamment des familles interstitielles, doit être nuancée : ces mêmes pratiques informelles, du fait de leur caractère secret et non systématique, rendent plus lâches et moins prévisibles les mécanismes de discrimination. À cela il faut ajouter que les fonctionnaires ne conçoivent pas leurs pratiques à l'égard des Palestiniens selon une finalité unique et discriminatoire : d'autres considérations entrent en ligne de compte et peuvent, le cas échéant, induire des décisions qui ne vont pas dans le sens de la discrimination.

Non seulement les pratiques des administrations israéliennes sont pour partie informelles, mais même les règles officielles sont mouvantes : l'opacité des procédures les rend impénétrables pour les usagers palestiniens, ce qui facilite la mise en œuvre de fins politiques inavouables, telle l'expulsion silencieuse. Les changements fréquents de règles peuvent donner l'impression à l'observateur extérieur d'une gestion improvisée et peu coordonnée de la question. Il n'en est rien : en dépit d'un amateurisme parfois évident, l'administration israélienne maintient des objectifs politiques et démographiques à long terme. Une telle situation ressemble aux montres molles de Dalí qui, par leurs distorsions, présentent une apparente élasticité, tout en continuant à afficher l'heure et la marche du temps.

### **Les Palestiniens face au système de soins et d'assurance maladie israélien**

Les Palestiniens d'Israël et de Jérusalem-Est appartenant à des familles interstitielles ne sont pas logés à la même enseigne vis-à-vis de l'Institut d'assurance nationale (IAN) et des fournisseurs de soins. La situation des premiers et de leurs descendants est sûre. En principe, même dans le cas où le conjoint est un Palestinien originaire de Cisjordanie ou de la bande Gaza, les deux partenaires du couple peuvent bénéficier du système de remboursement israélien. Cela suppose néanmoins de payer une cotisation plus élevée que la moyenne des ayants droit, d'adhérer à une complémentaire santé d'un des quatre fournisseurs de soins, telle la carte Zahavi (« carte d'or ») de Clalit, et, surtout, d'obtenir un permis d'entrée en Israël pour traitement médical, si ce dernier concerne l'assuré qui n'a pas la citoyenneté israélienne.

Tableau 3

<b>Évolution des systèmes d'assurance maladie en Israël et dans les Territoires occupés, et des conditions imposées aux Palestiniens pour recevoir leurs prestations</b>	
Dates	Contenus
1911	Fondation des caisses d'assurance maladie ouvrières sionistes.
1950	Instauration de l'UNRWA ; gratuité des soins médicaux aux réfugiés dans ses centres de soins et dans diverses institutions médicales privées ou caritatives.
1953 : loi d'assurance nationale israélienne	Création de l'Institut d'assurance nationale (IAN) qui ne verse que des minima sociaux, et n'a pas de volet médical ; l'assurance maladie passe pour l'essentiel par le Fonds général des malades, rattaché à la centrale syndicale Histadrut.
1966	Instauration d'un système gradué de paiement des soins en Jordanie (Cisjordanie incluse), en fonction de la situation professionnelle et des revenus.
Jusqu'en 1967	Gratuité des soins en Égypte et dans la bande de Gaza.
1967-1978	Provision de soins primaires à bas coût par le gouvernement militaire israélien dans les Territoires occupés.
24 janvier 1973	Établissement d'un système obligatoire d'assurance maladie pour les employés palestiniens du gouvernement militaire et les Palestiniens employés légalement en Israël.
20 janvier 1978 : ordre militaire n° 746	Institution de l'assurance maladie gouvernementale en Cisjordanie. Celle-ci inclut quatre catégories principales de cotisants : les fonctionnaires palestiniens du gouvernement militaire et de l'administration civile à partir de sa création en 1981, à titre obligatoire ; les Palestiniens légalement employés en Israël, à titre obligatoire ; les organisations et entreprises collectivement rattachées, à titre facultatif ; les personnes et employés cotisant individuellement, à titre facultatif.
1978 : ordre militaire n° 575	Institution de l'assurance maladie gouvernementale dans la bande de Gaza selon les mêmes principes qu'en Cisjordanie.
1994-1995	Transfert de l'assurance maladie gouvernementale à l'Autorité palestinienne.
1995 : loi d'assurance maladie nationale israélienne	Tous les services d'assurance maladie existants, notamment ceux du Fonds général des malades, sont nationalisés. Le financement en est assuré par les cotisations à l'IAN. Ce dernier canalise les fonds vers quatre fournisseurs de soins (Clalit, Maccabi, Meuhedet et Leumi). Les prestations sont réputées systématiques et universelles pour les résidents d'Israël.
À partir d'octobre 2000	À la suite de la réduction des moyens de financement de l'assurance maladie palestinienne liée à l'effondrement de l'économie en Cisjordanie et à Gaza, les soins dans les institutions gouvernementales palestiniennes sont temporairement soumis à des frais symboliques, entraînant <i>de facto</i> l'universalisation de la couverture maladie pour des soins essentiellement primaires.

Sources : D'après Shvarts, 2002, et Al-Haq, *op. cit.*, p. 28-36.

Par ailleurs, les conjoints israéliens membres de familles interstitielles estiment généralement être accueillis de manière tout à fait correcte de la part des prestataires de soins israéliens<sup>34</sup>. Il est vrai qu'ils parlent couramment hébreu, ce qui facilite la compréhension et la réalisation des démarches administratives. Cela étant, ils sont loin d'avoir une confiance absolue envers le système de protection sociale israélien. Ils craignent notamment que les informations personnelles détenues sur eux dans le cadre médical ne soient transmises à d'autres administrations et utilisées contre eux à mauvais escient. Ils emmènent ainsi chaque année leurs enfants passer un certain temps en Israël, et les y font vacciner et soigner systématiquement, de peur que le ministère israélien de l'Intérieur ne conteste la nationalité israélienne de leur progéniture.

Les Palestiniens de Jérusalem-Est, qui ont le statut de résident permanent d'Israël, portent un regard d'emblée plus suspicieux sur l'IAN et les centres de soins israéliens. Il faut dire que, durant les années 1990, ces institutions ont traqué les familles interstitielles (y compris celles qui étaient à jour de leurs cotisations), afin de les radier de leurs fichiers d'affiliés. À cela, deux explications. La première est d'ordre budgétaire : depuis 1995 et l'entrée en vigueur de la loi d'assurance maladie nationale israélienne, l'IAN est comptable auprès des contribuables israéliens de l'argent public et des sommes qui lui sont allouées. Par conséquent, l'IAN recherche les personnes qui, aux yeux de la loi, ne sont pas éligibles pour ses prestations et qui, pourtant, comptent parmi ses affiliés. Le deuxième ordre d'explication est plus politique : il découle de l'interprétation toute particulière que l'IAN fait de la loi d'assurance maladie nationale israélienne. Selon cette institution, les Palestiniens de Jérusalem-Est mariés à des résidents de Cisjordanie ou de la bande de Gaza ne sauraient remplir les conditions de résidence en Israël que la loi impose pour bénéficier de la couverture maladie universelle. En effet, de tels couples, ne pouvant vivre ensemble à Jérusalem, fonctionnent généralement à partir des Territoires palestiniens. L'IAN soupçonne donc systématiquement que les conjoints hiérosolomytains n'ont pas (ou plus) leur « centre de vie » à Jérusalem. Cette institution considère *a priori* les cotisants palestiniens et détenteurs du statut de résident permanent en Israël comme de potentiels fraudeurs. Une telle attitude de méfiance généralisée débouche sur une politique de contrôles accrus à l'égard des Palestiniens de Jérusalem-Est qui recourent aux services médicaux et prestataires de soins israéliens.

---

34. Entretien avec A. Z., Ramallah, 9 août 2005.

## Deux systèmes de soins et d'assurance maladie aux performances très inégales

Les systèmes de soins israélien et palestinien ont connu des développements historiques autonomes, qui se reflètent sur la mise en place de l'assurance maladie (voir Tableau 3).

Durant les premières décennies de l'État d'Israël, l'assurance maladie israélienne est intimement liée au puissant syndicat sioniste Histadruth à l'idéologie socialiste. La détérioration du système de protection sociale conduit le gouvernement à décider de la nationalisation du système de soins en 1995. Depuis lors, le critère d'éligibilité pour adhérer au système est la possession du statut de résident d'Israël : chaque résident, ainsi que les membres de la famille nucléaire autour de lui, peut s'affilier à l'un des quatre fournisseurs de soins officiels qui dispose d'un réseau d'institutions médicales à travers le pays. Les fournisseurs de soins sont Clalit (qui dispose du plus grand nombre d'adhérents), Maccabi, Leumit et Meuhedet. Le financement de la sécurité sociale israélienne repose sur un système de retenue à la source sur les salaires<sup>35</sup>. Tout résident est tenu de verser un montant minimal de cotisation, fiscalisé et indépendant du niveau de revenu. Le principe d'universalité voudrait que ceux qui ne sont pas en mesure de verser la cotisation de base en soient exemptés. Les Palestiniens de Jérusalem-Est (qui sont généralement plus pauvres que les Israéliens de plein droit) savent néanmoins, d'expérience, que tout arriéré d'impôt ou de cotisation vis-à-vis des institutions israéliennes peut être utilisé contre eux, y compris pour leur retirer leur carte de résident permanent. Aussi paient-ils leurs cotisations, quelles que soient leur situation professionnelle et leur échelle de revenus.

Dans les Territoires palestiniens, le système d'assurance maladie repose sur le principe du volontariat. Les difficultés économiques des années d'Oslo, mais aussi les représentations négatives que les Palestiniens ont généralement à l'égard de leurs institutions publiques de soins, ont empêché la mise en place d'un système de prélèvements obligatoires, *a priori* plus solidaire. Ainsi, les différents projets de financement d'un système de soins et d'assurance maladie palestinien par le biais du versement de cotisations obligatoires sont restés lettre morte<sup>36</sup>. À partir de la deuxième Intifada, l'appauvrissement généralisé de la population palestinienne et les circonstances politiques ont, qui plus est, contraint le ministère palestinien de la Santé à fournir une couverture maladie virtuellement universelle.

35. Les fournisseurs de soins sont financés au prorata de leurs adhérents et des soins prodigués à partir d'une enveloppe globale, qui transite par l'IAN. Ce principe de redistribution a induit, depuis la loi de 1995, une concurrence féroce entre les fournisseurs de soins pour accroître le nombre de leurs affiliés. C'est vrai en particulier au sein de la population arabe d'Israël et de Jérusalem, jusque-là peu nombreuse à s'affilier.

36. Les performances médiocres du système national volontaire d'assurance maladie palestinien sont dues à la qualité insatisfaisante des soins accessibles aux affiliés, à savoir les institutions gouvernementales et quelques hôpitaux en partenariat avec le ministère de la Santé. Le système de santé palestinien n'est pas attractif pour les cotisants potentiels, parce qu'il est structurellement incomplet et donc peu performant. Il ne peut notamment compter que marginalement sur les hôpitaux palestiniens les plus performants et disposant des plateaux de soin les plus complets, Al-Maqassed et Augusta-Victoria, car ceux-ci sont situés à Jérusalem : il faut donc des permis israéliens, accordés au compte-gouttes, pour y être soigné.

//

L'accès aux soins est ainsi de plus en plus conditionné au paiement d'un tarif plus que symbolique mais, en parallèle, la qualité des soins a globalement décliné<sup>37</sup>.

Par conséquent, l'accès aux systèmes de soins et de protection sociale de l'État d'Israël est perçu comme avantageux par les populations palestiniennes. Les Palestiniens de Jérusalem-Est, qui peuvent aller vers l'un ou l'autre des deux systèmes, font alors systématiquement le choix du système de santé israélien. Pourtant, l'attitude des fournisseurs de soins israéliens et de l'IAN n'est pas exempte de discriminations à leur égard – en particulier, lorsqu'il s'agit de gérer les familles interstitielles de Jérusalem-Est.

### L'accouchement, catalyseur de la précarité familiale

L'accouchement en milieu médicalisé est l'acte de « surveillance » des familles interstitielles palestiniennes par excellence.

Si le père du nourrisson est originaire de Jérusalem et la mère des Territoires palestiniens, l'accouchement ne peut avoir lieu qu'en dehors d'Israël et de Jérusalem-Est, dans la mesure où la mère n'obtient généralement pas de permis pour se rendre à l'hôpital à Jérusalem. Dès lors, même si l'enfant est reconnu par les deux parents, le lieu de naissance de l'enfant constitue un élément de preuve suffisant, pour l'IAN, selon lequel le père n'est pas un « réel » résident permanent d'Israël. Le père risque alors la radiation immédiate des fichiers de la sécurité sociale, tandis que le nouveau-né n'y est même pas enregistré. Les parents ont toujours la possibilité de demander *a posteriori* le statut de résident permanent pour leur enfant, mais cela suppose la conduite d'une procédure de contrôle qui a peu de chance d'aboutir positivement, tant est improbable la séparation de la mère (palestinienne) et de son enfant.

Si la mère de l'enfant est originaire de Jérusalem et le père résident de Cisjordanie ou de la bande de Gaza, la mère doit produire la photocopie de sa carte d'identité ainsi que celle de son époux dès son admission à la maternité. Qu'elle remette (ou non) ces documents, elle se voit d'emblée suspectée de ne pas habiter à Jérusalem et doit s'acquitter aussitôt du paie-

37. Entretien avec A., Ramallah, 3 août 2005. Le ministère de la Santé de l'Autorité palestinienne à Ramallah a soumis un texte de loi, visant à en finir avec la gratuité et à restaurer le principe de l'assurance maladie volontaire. Ce texte est en cours de discussion à la date de rédaction de ces lignes (octobre 2009). Toutefois, il semble souffrir de deux maux. Le premier est que le ministère de la Santé a limité la concertation préalable avec les acteurs concernés – associations professionnelles et associations de malades, ONG et centres de soins privés, partenaires sociaux – qui sont très insatisfaits des premières moutures soumises au législateur. Le deuxième est que le ministère est parti du principe que la population palestinienne n'était de toute façon pas prête à renoncer à la gratuité des soins, et qu'il faudrait donc faire passer en force l'idée d'un retour au financement du système de soins par l'assurance maladie. Les enquêtes réalisées par d'autres acteurs de la santé attestent qu'une majorité de personnes interrogées est prête à payer une cotisation, à condition toutefois d'avoir en retour des soins meilleurs. On est ainsi de nouveau ramené au dysfonctionnement structurel du système de soins proprement dit.

ment des frais d'hospitalisation<sup>38</sup>. En outre, si elle atteste du statut de son mari, elle se voit, d'emblée, refuser la délivrance de l'acte de naissance de son enfant, qui n'obtient, dès lors, pas le statut de résident permanent<sup>39</sup>. Plus, la suspicion du personnel médical israélien entraîne une enquête de l'IAN, qui vise à établir le lieu effectif de résidence de la mère. Cette enquête conduit des inspecteurs de la sécurité sociale à passer, de façon intempestive, au domicile déclaré de la mère ainsi qu'au domicile de l'époux, même si celui-ci réside en zone A. Après des observations parfois très inquisitrices<sup>40</sup>, l'IAN décide de l'éventuelle radiation de la mère de ses fichiers. L'IAN fait donc office d'auxiliaire du ministère israélien de l'Intérieur dans la vérification du « centre de vie » des Palestiniens de Jérusalem-Est.

En fait, le rôle de cet organisme va plus loin, car les résultats des enquêtes qu'il effectue aux domiciles des familles interstitielles sont transmis au ministère israélien de l'Intérieur, qui lance alors une procédure visant à déchoir du statut de résident permanent<sup>41</sup>. L'IAN est ainsi souvent à l'origine de la perte du statut de résident permanent depuis le début des années 2000. Or jusque-là – quand bien même les retraits de carte d'identité existaient en masse –, les « transactions sécuritaires » entre administrations étaient inavouables pour le gouvernement israélien, ce qui laissait aux procédures judiciaires d'invalidation des décisions de radiation une chance plus grande d'aboutir favorablement pour les requérants palestiniens. Le contexte de la deuxième Intifada a rendu les échanges d'informations entre les services sociaux et le système sécuritaire israélien plus acceptables – y compris aux yeux de la justice israélienne qui, depuis 2003 environ, considère ainsi que les enquêtes de l'IAN, présentées par le ministère de l'Intérieur, constituent des preuves à charge devant les tribunaux<sup>42</sup>.

Cependant, il ne faut pas laisser penser que les arrangements institutionnels fonctionnent de manière implacable, même s'ils peuvent aller jusqu'à toucher des fonctionnaires palestiniens de Jérusalem-Est employés au service de l'état civil et des cartes d'identité<sup>43</sup>. En réalité, des considérations d'ordre économique sont de nature à tempérer ces mécanismes et à contrebalancer les considérations d'ordre politique qu'ils les guident<sup>44</sup>.

38. Entretien avec R. et A., Ramallah, 4 août 2005.

39. Si les parents contestent l'octroi du statut de résident palestinien de Cisjordanie ou de la bande de Gaza à leur enfant, ce dernier se retrouve sans papiers ni existence légale pendant toute la durée de la procédure judiciaire.

40. Entretien avec S. N., Jérusalem, 21 juillet 2005.

41. Entretien avec S., Ramallah, 16 juillet 2005.

42. Entretien avec Ziad al-Hammouri, directeur du Jerusalem Centre for Social and Economic Rights, Jérusalem, 22 août 2005.

43. Depuis la politique d'« expulsion silencieuse », l'un d'eux au moins s'est ainsi vu radié temporairement de l'IAN et menacé de perdre son statut de résident parce qu'il vivait en dehors des limites municipales avec sa femme palestinienne, résidente de Cisjordanie. Entretien avec Y., Ramallah, 15 août 2005.

44. Entretien avec Y., Ramallah, 15 août 2005.

Depuis la loi de 1995 en effet, le système israélien d'assurance maladie est conçu selon une logique concurrentielle. Les quatre fournisseurs de soins existant sur le marché cherchent, dès lors, à attirer à eux de nouveaux affiliés afin de maximiser leurs revenus. Dans ce contexte, les Palestiniens de Jérusalem-Est apparaissent aux yeux de ces prestataires de services comme une clientèle nouvelle à fidéliser. Par conséquent, même s'il a pu arriver que, à titre individuel, un employé de l'IAN prenne des mesures discrétionnaires à l'égard d'un ayant droit palestinien pour justifier une décision de radiation de fichiers ou de suspension temporaire de services, la politique de l'IAN a plutôt consisté à ne pas intervenir contre ceux de ses cotisants dont la radiation lui reviendrait trop cher. Dans ce cas, en effet, cet organisme est contraint de rembourser les cotisations perçues à tort – comme c'est le cas lorsque l'ayant droit ne peut plus justifier du statut de résident permanent.

L'accouchement révèle un entrelacs d'intérêts contraires, qui n'opposent pas seulement Israéliens et Palestiniens sur un mode binaire. Certes, la raison première de la suspicion à l'encontre des mères palestiniennes de Jérusalem-Est réside dans les objectifs démographiques de l'État d'Israël. En cela, les péripéties autour de l'accouchement manifestent à une échelle microscopique l'affrontement politique entre Israël et l'Autorité palestinienne. Toutefois, l'affirmation nationaliste du droit des Palestiniens à vivre à Jérusalem<sup>45</sup> est secondaire, voire parfaitement indifférente à un nombre croissant de hiérosolomytains<sup>46</sup>. La première priorité, pour les Palestiniens de Jérusalem-Est, est de conserver leur carte d'identité, menacée à terme à partir de l'accouchement. Ceux-ci se représentent, avec raison, que le retrait de leur carte signifierait le risque d'être incarcéré au moindre contrôle d'identité à la sortie de chez eux, ou au passage d'un check-point en quittant une zone A. S'il y a conflit d'intérêts entre le ministère israélien de l'Intérieur et les particuliers, c'est que les orientations stratégiques d'Israël en matière de sécurité conduisent à ne guère faire de cas des intérêts matériels de base des résidents palestiniens de Jérusalem et de leur droit fondamental à se déplacer et à vivre ensemble avec leur conjoint.

Si les conséquences de l'accouchement permettent d'affirmer que les administrations israéliennes fonctionnent de concert dans la gestion des populations palestiniennes, et ne sont pas dominées en l'espèce par une « *ballaghan* » (pagaille) proverbiale, on voit ici qu'elles ne constituent pas, pour autant, un Léviathan bureaucratique. Face à elles, les familles interstitielles, qui risquent de plus en plus fréquemment le déclassement statutaire, rusent et composent en s'efforçant souvent de dissimuler leur situation.

45. Entretien avec S., Ramallah, 16 juillet 2005.

46. Entretien avec Terry Bulatta, Ramallah, 15 août 2005 ; entretien avec H, Ramallah, 15 août 2005.



## LES STRATÉGIES DES FAMILLES INTERSTITIELLES : ENTRE ABATTEMENT ET CONFRONTATION

Il n'existe pas d'instance nationale en mesure d'aider les familles interstitielles sur un plan politique, dans la mesure où l'Autorité palestinienne (qui reste une institution proto-étatique faible) et l'OLP (censée représenter l'ensemble du peuple palestinien) sont dépourvues de moyens effectifs d'action en Cisjordanie et dans la bande de Gaza (Maalouf-Monneau, 2005). Ainsi, dans le jeu asymétrique entre le ministère israélien de l'Intérieur et les Palestiniens de Jérusalem-Est, l'Autorité palestinienne a été virtuellement absente depuis 1994, sinon par son refus de délivrer des cartes d'identité en remplacement des cartes de résident permanent que le ministère israélien de l'Intérieur retirait dans les années 1990<sup>47</sup>, et par quelques protestations contre le contingentement des regroupements familiaux<sup>48</sup>. Devant la partition territoriale imposée de l'espace israélo-palestinien, les familles interstitielles se retrouvent donc en porte-à-faux.

Deux attitudes individuelles attestent d'une certaine fatigue des populations face à l'incertitude juridique ainsi qu'aux règlements changeants de l'administration israélienne et à ses lourdeurs bureaucratiques. D'une part, les demandes de naturalisation israélienne sont en hausse de la part des Palestiniens de Jérusalem-Est. Ces demandes ont longtemps été taboues et peu répandues, car assimilées à un acte de trahison à l'égard des revendications palestiniennes de souveraineté territoriale sur Jérusalem. Aujourd'hui, leur nombre reste difficile à évaluer<sup>49</sup> car les tabous demeurent (le dossier de Jérusalem n'étant pas réglé au niveau diplomatique). Cependant, les pratiques des populations révèlent que la recherche de stabilité et de sécurité juridique pour soi et ses enfants entre en concurrence avec l'argumentaire nationaliste. D'autre part, certaines familles interstitielles font le choix de l'installation définitive en zones A dites d'autonomie palestinienne. Ce faisant, ces familles prennent le parti de demander le statut de résident de Cisjordanie ou de la bande de Gaza pour leurs enfants<sup>50</sup> et renoncent à lutter pour la transmission de leur droit à la résidence à Jérusalem.

Au-delà de ces deux attitudes assez « tranchées », la plupart des familles interstitielles se situent aux confins de la légalité dans des sortes de « zones grises » (Conte, 2005). Ces positionnements sont souvent le produit d'une situation d'attente ou d'absence de choix. Ils nécessitent dissimulation vis-à-vis de l'administration, ou confrontation avec le système.

47. Ceux dont l'administration israélienne a retiré la carte d'identité se retrouvent depuis lors sans papiers, condamnés à l'immobilité à l'intérieur d'une zone A (sous contrôle intégral de l'Autorité palestinienne) ou dans leur domicile de Jérusalem, de peur d'être arrêtés à un barrage ou lors d'un contrôle de police. Entretien avec S., Ramallah, 16 juillet 2005.

48. B'Tselem/HaMoked (2006), p. 12.

49. JCSE, « *Rumours of Palestinian Jerusalemites' Increased Demand on Israeli Citizenship Denied* », 22 novembre 2007, <http://www.jcser.org/english/index.html>

50. Entretien avec N. M., Ramallah, 20 juillet 2005.

## Les stratégies informelles

Depuis les années 1990, les couples interstitiels palestiniens se retrouvent contraints, à un moment ou à un autre de leur vie, de dissimuler leur lieu de résidence ou leur statut conjugal aux autorités israéliennes.

Avant 1995, les retraits de cartes d'identité aux Palestiniens de Jérusalem-Est étaient relativement rares (Maalouf-Monneau, 2007). Beaucoup de ces derniers sont alors partis résider en dehors des limites municipales de la ville, dans la mesure où, depuis 1967, ils ont été encouragés à s'installer en proche banlieue plutôt qu'en centre-ville par une politique israélienne d'octroi des permis de construire notoirement plus facile en périphérie<sup>51</sup>. Jusqu'à l'imposition du système de permis pour se rendre à Jérusalem et en Israël, et *a fortiori* de la politique du « centre de vie », le choix de vivre à Jérusalem ou en dehors ne représentait pas un enjeu majeur, en raison de la plus grande liberté de mouvement qui régnait à l'époque. Pour les couples interstitiels, vivre sous un même toit ne posait donc pas un problème en soi.

La mise en application de la règle du « centre de vie » et l'« expulsion silencieuse » de la fin des années 1990 ont induit des comportements de dissimulation, afin de garder le statut de résident permanent d'Israël et les avantages y afférents. Les conjoints hiérosolomytains de couples interstitiels cherchent depuis lors à cacher leur véritable domiciliation aux autorités israéliennes en déclarant une adresse factice – souvent celle d'un proche résidant effectivement à l'intérieur des limites municipales de la ville. De leur côté, les Palestiniens d'Israël installés avec leur conjoint en zone A sont également amenés à déclarer un lieu de résidence factice, généralement le domicile de leur parent : le ministère israélien de l'Intérieur tend en effet à refuser le principe de la transmission de la citoyenneté israélienne par filiation, même si celle-ci est inscrite dans la loi.

Outre le lieu de résidence, la dissimulation peut aussi porter sur le lieu de travail. Cette tendance affecte particulièrement les Palestiniens de Jérusalem-Est membres de familles interstitielles, qui doivent souvent justifier de leur « centre de vie » auprès des autorités israéliennes. Ainsi, une bonne partie des individus que nous avons interrogés appartient au monde des ONG : pour eux, il importe que l'institution qui les emploie soit enregistrée parmi les *'ammutot* (associations) basées à Jérusalem, afin d'entretenir auprès des services sociaux et de sécurité israéliens la fiction qu'ils travaillent en Israël<sup>52</sup>.

Enfin, certains couples interstitiels de Jérusalem-Est dissimulent leur mariage aux autorités israéliennes. Ils font alors le choix de ne déclarer leur union qu'à l'Autorité palestinienne, qui sert d'interlocutrice pour l'état civil des Palestiniens résidant en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Si cette tac-

51. May Maalouf-Monneau, *Les Palestiniens de Jérusalem. L'Action de Fayçal Hussein*, L'Harmattan, Paris, 2009 ; Irène Salenson, *Aménager la ville imaginée. Politiques et stratégies urbaines à Jérusalem*, thèse, université Paris-I-Panthéon-Sorbonne, 2007.

52. Entretien avec S., Ramallah, 16 juillet 2005.

tique permet d'éloigner les soupçons en début de mariage, elle ne garantit pas qu'en cas d'accouchement les fonctionnaires israéliens ne découvrent le subterfuge, dans la mesure où les naissances hors mariage ne sont pas légion dans la société palestinienne. Il reste toutefois possible, pour ces couples, de déclarer au moment de l'accouchement qu'ils sont désormais séparés<sup>53</sup>. Si ce pieux mensonge peut, certes, prévenir l'intervention du ministère de l'Intérieur, il ne suffit généralement pas à écarter les inspections de l'IAN, sans compter qu'il n'est, de toute façon, plausible qu'une fois.

De fait, la dissimulation n'est pas toujours possible. Aussi certaines familles ont-elles recours à la justice pour tenter de faire appliquer le droit israélien en leur faveur.

### Les stratégies judiciaires

Se pourvoir en justice en Israël est, aujourd'hui, une stratégie coûteuse, aux débouchés plus qu'incertains pour les Palestiniens. Dans le passé pourtant, les recours en justice ont permis à de nombreuses familles d'obtenir rapidement une décision en matière de statut civil, de regroupement familial ou bien encore de protection sociale<sup>54</sup>. De 1995 au début des années 2000, les décisions rendues étaient souvent favorables aux requérants (palestiniens). Il est vrai que les avocats étaient coutumiers de la procédure et les normes légales connues d'avance. Qui plus est, le travail de la défense était facilité par le fait que le ministère de l'Intérieur et l'IAN ne jugeaient pas bons de révéler ouvertement certaines de leurs pratiques.

Depuis la deuxième Intifada, cependant, le ministère de l'Intérieur n'a plus aucun scrupule – comme nous l'avons déjà vu – à utiliser les résultats des enquêtes de l'IAN comme preuves à charge lors des procès. L'efficacité des recours en justice va donc diminuant pour les Palestiniens<sup>55</sup>. Les cabinets d'avocat spécialisés dans la défense des droits des Palestiniens de Jérusalem-Est estiment aujourd'hui que les recours en justice ne sont plus une solution digne d'intérêt à proportion de leur coût<sup>56</sup>. Un seul cas peut – encore – valoir la peine d'enclencher une procédure judiciaire selon eux : lorsqu'il s'agit de surseoir, dans l'urgence, à une décision administrative extrêmement négative pour le requérant. Ainsi, par exemple, si un ayant droit de l'IAN a été radié alors qu'il connaît un état pathologique grave ou chronique<sup>57</sup>, la procédure peut alors permettre de gagner du temps face à l'administration et de se mettre en règle (en prenant un logement à Jérusalem ou en Israël) avant le passage devant les tribunaux.

53. Entretien avec R. et A., Ramallah, 4 août 2005.

54. Entretien avec S. N., Jérusalem, 21 juillet 2005.

55. L'efficacité décroissante de cette stratégie tient aussi au fait que les tribunaux israéliens sont engorgés par les demandes depuis les années 1990.

56. Entretien avec Rafoul, Jérusalem, 22 août 2005.

57. Entretien avec Terry Bulatta, Ramallah, 15 août 2005.

## Les solutions géographiques

Le dernier ordre de solution repose sur la prise en compte des circonstances territoriales à l'origine des difficultés que connaissent les familles interstitielles depuis les années 2000, telles que l'interdiction faite aux Palestiniens d'Israël de vivre en zone A, voire en zone B, les risques de révocation du statut de résident permanent pour les Palestiniens de Jérusalem-Est, le gel du regroupement familial pour les Palestiniens de la diaspora et, surtout, pour ceux de Cisjordanie et de la bande de Gaza. Pour les couples interstitiels, l'enjeu consiste à trouver une formule géographique qui leur permette de jouir du maximum de droits, tout en menant une vie commune.

Quelques familles de Jérusalem-Est inquiétées par les services sociaux israéliens et le ministère de l'Intérieur ont ainsi fait le choix de louer deux appartements (l'un en Cisjordanie, l'autre à Jérusalem), mais cette solution reste trop chère pour la plupart des familles palestiniennes. Certains couples interstitiels retournent plutôt habiter au domicile de leurs parents, généralement situés à l'intérieur des frontières de Jérusalem, dans l'objectif de préserver leur statut de résident permanent et les droits y afférents.

La plupart des familles interstitielles qui comprennent un Palestinien d'Israël ou un Palestinien de Jérusalem-Est ont cependant fait d'une même « zone grise » leur lieu d'habitation principale, dans la mesure où celle-ci est la seule à permettre une vie commune tout en protégeant d'une « rétrogradation » de statut. Cette « zone grise » correspond à des espaces situés au-delà des murs israéliens, dits de sécurité, érigés dans les années 2000, et dont le parcours passe à travers les limites municipales. Elle inclut des quartiers qui, en théorie, relèvent de la municipalité de Jérusalem, mais qui, de fait, sont dépourvus de services publics locaux et sont peu fréquentés par la police ou l'armée israélienne. Dans ces quartiers (principalement Kufr 'Aqab, 'Anata et Jabal al-Mukabbir) et dans les quartiers immédiatement voisins situés en zone C, les Palestiniens résidents de Cisjordanie peuvent vivre au quotidien sans trop s'exposer à des contrôles d'identité intempestifs et sans risquer que leur conjoint de Jérusalem ne perde son statut<sup>58</sup>. De fait, malgré la faiblesse des services municipaux dans ces zones et l'absence des services de l'État (qu'il s'agisse des domaines éducatifs, sociaux ou médicaux), un boom de la construction y est observé depuis 2004-2005, ainsi qu'une explosion des prix de l'immobilier<sup>59</sup>.

Les différentes stratégies semblent de plus en plus coûteuses et moins efficaces depuis 2000 que pendant le processus de paix.

58. Il semble du reste que certains membres du gouvernement israélien encouragent ouvertement les Palestiniens d'Israël mariés à des Palestiniens de Cisjordanie à s'installer spécifiquement en zone C ; c'est du moins ainsi que nous interprétons les propos d'Avraham Poraz, ministre israélien de l'Intérieur en 2003 : « Je ne pense pas que forcer deux Arabes – un Arabe israélien et l'autre un Palestinien – à vivre en Cisjordanie soit une telle punition » (Ben Lynfield, « *Marriage Law divides Israeli Arabs* », in *Christian Science Monitor*, 8 août 2003, cité in Nikfar, 2005).

59. Entretien avec R. et A., Ramallah, 4 août 2005.

## **R., A. et L. : de la dissimulation à la séparation géographique**

R., résidente de Jérusalem, est assistante de direction dans une ONG à Jérusalem ; A., originaire de Naplouse, travaille pour une institution culturelle de Ramallah. Quand ils se sont mariés, en août 2001, ils n'ont pas pris la peine de demander le regroupement familial pour A., qui est certain de voir sa demande rejetée pour raisons de sécurité après avoir passé du temps en prison pendant la première Intifada. Ils se sont installés à Kufr 'Aqab, une banlieue dont la majeure partie est située à l'intérieur des limites municipales de Jérusalem, en direction de Ramallah, mais désormais coupée du reste de la municipalité par le Mur. Eux-mêmes logent dans un appartement assez vaste en zone C, mais juste à la limite de la municipalité de Jérusalem.

Leur fils L. est né environ un an après leur mariage. Le problème immédiat a été d'obtenir un certificat de naissance du ministère de l'Intérieur israélien. Pour ce faire, et afin que le ministère produise un document qui permette à L. d'obtenir une carte d'identité bleue, R. a dû déménager à titre temporaire chez sa mère (qui vit au nord de Jérusalem) et attester – pieux mensonge – qu'elle était séparée de A. Cette dernière déclaration ne laissait guère de choix au ministère, du reste, puisque R. avait ostensiblement la garde de l'enfant : L. s'est vu attribué un permis de résidence avec un numéro temporaire de carte d'identité, sans rattachement à l'IAN ni, par voie de conséquence, à l'assurance maladie. Il a ensuite obtenu la carte d'identité bleue complète ; mais l'IAN n'a pas laissé l'affaire-là. Il a en effet procédé à une inspection surprise chez la mère de R., alors que celle-ci (R.) était absente. Une seconde inspection était attendue à la date de l'entretien (2005), qui confirmerait la suspicion que R. n'a pas son « centre de vie » à Jérusalem ; elle n'aurait alors que quelques semaines pour se reloger à Jérusalem.

A. et R. ont songé à prévenir cette situation en cherchant un appartement à Sémiramis, quartier qui se trouve dans les limites de la municipalité de Jérusalem, mais entre le Mur et Ramallah. Les différentes administrations israéliennes, dont la police, n'y vont jamais ou presque, et donc A. ne court guère de risque en s'y installant, en dépit de la présence d'un petit camp militaire à proximité. Toutefois, le niveau des loyers est devenu exorbitant dans les environs, pour de toutes petites surfaces mal aménagées, et R. et A. veulent surtout réserver leur épargne pour donner à L. une éducation privée de qualité dans une école catholique de Ramallah. Ils ont donc résolu de voir venir jusqu'à l'inspection de l'IAN. Lorsque celle-ci aura lieu, A. envisage de louer un bel appartement à Ramallah à un loyer modéré, tandis que R. irait s'installer à Jérusalem, soit dans une chambre, soit chez sa mère. Dans les deux cas, ils seraient contraints de vivre séparés une partie de la semaine aussi longtemps que le statut de R. et de L. serait menacé.

Entretien avec R. et A., Ramallah, 4 août 2005.

## S. N. ou le recours systématique à la justice israélienne

S. N., Palestinienne de Jérusalem-Est, a épousé un Palestinien de Ramallah, muni d'une carte d'identité délivrée par l'Autorité palestinienne. Quatre mois après son mariage, en 2001, elle a fait une demande de regroupement familial. Pendant les neuf premiers mois du mariage et jusqu'au début de sa première grossesse, elle continuait à travailler à Jérusalem-Est mais résidait à Ramallah, auprès de son mari qui ne pouvait plus obtenir de permis pour s'installer à Jérusalem pendant la durée de la procédure de regroupement familial. Ensuite, elle s'est réinstallée à Jérusalem, et a essayé de continuer à voir son mari toutes les fins de semaine, mais les barrages l'en ont dissuadée.

Lors des deux accouchements successifs de S. N., son époux n'a pas voulu compromettre ses chances d'obtenir le regroupement familial en se rendant à Jérusalem sans permis. Les deux enfants sont nés à l'hôpital palestinien privé Al-Maqassed de Jérusalem-Est, dont elle loue la valeur à son avis supérieure à celle des centres de soins israéliens de Jérusalem pour l'obstétrique, en raison de la fréquence supérieure des accouchements. Le premier enfant a été enregistré comme résident permanent par le ministère israélien de l'Intérieur quatre mois après sa naissance ; mais cette dernière institution a initialement refusé de délivrer pour le second fils de S. N. un acte de naissance portant un numéro d'identité et le statut de résident permanent, sans pour autant pouvoir le séparer de sa mère en raison de son âge.

Une première procédure judiciaire de S. N. a contraint le ministère, en juillet 2003, à délivrer des papiers d'identité et un acte de naissance à l'enfant. Entre-temps, l'IAN avait également retiré à S. N. son statut d'ayant droit de l'assurance maladie israélienne, la suspectant de vivre en dehors de Jérusalem municipale. Un premier inspecteur de l'IAN s'était rendu chez sa mère, dans la vieille ville, et avait rendu un rapport manifestement faux. S. N. s'est alors de nouveau pourvue en justice, et a obtenu ainsi l'invalidation du premier rapport sur son centre de vie en août 2003.

Une enquête très poussée a suivi. L'inspecteur s'est d'abord rendu chez la mère de S. N., puis chez sa belle-mère, dans la zone A de Ramallah ; il a ouvert tous les tiroirs pour vérifier si l'épouse n'y avait pas entreposé de vêtements, photographié les placards de la cuisine et le réfrigérateur en quête de lait maternisé et d'autres produits pour nourrisson. Sur la base de son rapport attestant de la résidence de S.N. à Jérusalem, cette dernière a été réintégrée en septembre 2003 dans le système israélien d'assurance maladie.

Enfin, en mars 2005, la procédure de regroupement familial a abouti à l'octroi d'un visa renouvelable de résident à Jérusalem à l'époux de S. N., mais celle-ci constate qu'il y a de l'arbitraire dans les démarches : le fonctionnaire lui a demandé trois photographies d'identité et une photocopie de son passeport, alors qu'un collègue étranger de S. N. se voyait demander seulement deux photographies d'identité pour le même titre.

## CONCLUSION

Ainsi que le montre la coopération entre l'IAN et le ministère israélien de l'Intérieur, les institutions israéliennes d'assurance maladie sont utilisées depuis l'adoption de la loi de 1995 comme un relais destiné à repérer les familles interstitielles. Celles-ci sont jugées indésirables pour des raisons à la fois démographiques, territoriales (au sens où elles font obstacle au confinement des Palestiniens de Cisjordanie par rapport à la société israélienne, puisqu'elles peuvent continuer à jouer les passe-muraille en dépit de la construction du Mur) et politiques (puisque'elles manifestent malgré tout l'unité des Palestiniens sur leur terre).

Malgré les justifications formelles avancées pour justifier les mesures draconiennes appliquées à l'endroit des familles interstitielles, on s'explique mal la coopération entre les centres de soins et le ministère israélien de l'Intérieur, sinon par les enjeux démographiques et territoriaux en cause. On comprend encore plus mal que ce même ministère se retourne contre ses propres employés membres d'une famille de ce type, quand ceux-ci connaissent de l'intérieur la logique et les pièges du système. Tout cela témoigne d'une volonté politique.

La chronologie invite à lire cette évolution à la lumière des implications du processus de paix : celui-ci a donné un sens nouveau à la hiérarchie des statuts civils des Palestiniens, en distinguant des populations destinées à devenir palestiniennes, d'autres vouées à devenir israéliennes, mais aussi en ouvrant la question de l'éventuelle double nationalité de certains. Au sens où Oslo tendait, du point de vue israélien, à une séparation territoriale des peuples, les services sociaux qui attachaient une partie de la population palestinienne à Israël allaient à contre-courant des intérêts politiques engagés dans la négociation, à moins de les utiliser pour encourager certains à la naturalisation et ainsi à transformer le ratio démographique à Jérusalem. L'assurance maladie a pu être instrumentalisée à cette fin, d'autant que l'Autorité palestinienne n'offrait ni droits sociaux ni services médicaux comparables.

Ces logiques ont affecté plus durement les familles interstitielles. Force est toutefois de constater qu'elles n'ont pas fait l'objet d'applications systématiques. Tout d'abord, ce sont surtout sous des ministres de l'Intérieur du parti Shas (Eliahu Suissa puis Eli Yishai), irréconciliables avec une idée autre que minimale de l'État palestinien, que la précarisation de ces familles a été la plus rapide ; les pratiques ont varié en fonction des opinions des ministres, des tribunaux et du contexte politique. En outre, la libéralisation économique d'Israël a contribué à atténuer l'instrumentalité de l'assurance maladie au service de la gestion des populations palestiniennes, en imposant d'autres critères de gouvernance. C'est pourquoi, en dépit des « montres molles » de l'administration israélienne, une partie des familles interstitielles s'est accrochée à ses droits et est restée à une heure plus palestinienne.